

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.9(477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-47-55

Безпалова Ольга Ігорівна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування
факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: besolgigo@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0003-2886-695X>

Кінзбурська Вікторія Олександрівна,
здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: besolgigo@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9419-6061>

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУР ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Зроблено висновок, що чинне адміністративне законодавство України, що регулює діяльність ІПС та порядок їх взаємодії з органами державної влади за колом питань, що є предметом його застосування, є доволі різноманітним та в цілому приділяє належну увагу особливостям ефективної комунікації між учасниками відповідних суспільних відносин. Разом із цим, зміст більшості нормативно-правових актів потребує удосконалення та оптимізації, зважаючи на сучасні реалії розбудови громадянського суспільства нашої держави, започаткування нових форм та методів діяльності неурядових організацій, підвищення активності населення у державотворчих процесах.

Наголошено на необхідності у найкоротший термін завершити розгляд та затвердити нову Національну стратегію розвитку громадянського суспільства України на 2021-2026 роки, яка має стати орієнтиром для усіх зацікавлених сторін та сформулювати нові завдання для держави і громадян щодо якісної спільної діяльності в напрямку реформування та розвитку державної політики.

Встановлено, що в частині удосконалення ролі державних інституцій щодо взаємодії та підтримки громадянського суспільства необхідним є покладення обов'язку щодо сприяння розвитку громадянського суспільства на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, визначення Міністерства регіонального розвитку України як головного координатора виконання Стратегії розвитку громадянського суспільства.

Зроблено висновок щодо необхідності доповнення Регламенту Верховної Ради України переліком законопроектів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проектами може бути узгоджений із змістом Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має бути обов'язково додаватися до відповідного законопроекту.

Ключові слова: громадянське суспільство, державні органи, взаємодія, адміністративне законодавство, реформи, адміністративні інструменти, ефективність, оптимізація.

Bezpalova O., Kinzburs'ka V. WAYS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN PART OF OPTIMIZATION OF PROCEDURES OF INTERACTION OF GOVERNMENT BODIES AND INSTITUTIONS OF COMMUNITY GROUPS

It is concluded that the current administrative legislation of Ukraine, which regulates the activities of CSOs and the procedure for their interaction with public authorities on the range of issues subject to its application, is quite diverse and generally pays due attention to effective communication between participants in public relations. At the same time, the content of most regulations needs to be improved and optimized, given the current realities of building civil society in our country, the introduction of new forms and methods of non-governmental organizations, increasing public activity in state-building processes.

The need to complete the review and approve the new National Strategy for Civil Society Development of Ukraine for 2021-2026 as soon as possible, which should become a guide for all stakeholders and formulate new tasks for the state and citizens on quality joint activities to reform and develop public policy.

It is established that in terms of improving the role of state institutions in the interaction and support of civil society it is necessary to impose the obligation to promote the development of civil society on the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the organization of state power, local government, regional development and urban planning, as the main coordinator

of the implementation of the Civil Society Development Strategy.

It was concluded that the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine should be supplemented with a list of draft laws that should be subject to appropriate public discussion. The list of issues regulated by such projects may be agreed with the content of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy", and information on the results of such discussions must be attached to the bill.

Key words: civil society, state bodies, interaction, administrative legislation, reforms, administrative instruments, efficiency, optimization.

Постановка проблеми. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) не є статичним явищем, а перебуває у постійному русі, отже зрозумілим є те, що механізми такої взаємодії мають постійно трансформуватися з тим, щоб відповідати нагальним потребам та вимогам. Норми законів України та підзаконних адміністративно-правих актів, що встановлюють правила та процедури такої взаємодії також не можуть перебувати у первісному стані, адже суспільні відносини, учасником яких є громадськість та її організації, набувають нового змісту та форм вираження, а отже й норми національного законодавства повинні бути швидко адаптовані з тим, щоб належним чином врегулювати ці відносини, забезпечити якісну реалізацію прав і свобод їх учасників, встановити дієві механізми контролю за процесом таких взаємовідносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання удосконалення та оптимізації нормативного забезпечення взаємодії ІГС та органів держави в процесі реалізації державної політики були предметом досліджень В.М. Алексєєва, М.Ю. Віхляєва, М. Канавець, В.Б. Ковальчука, І.І. Колосовської, С.М. Малаша, Т.Б. Топольницької. Разом із тим слід відмітити, що зараз в країні йде системний перегляд ролі ІГС в процесі здійснення реформ та реалізації державної політики, розробляється нова національна стратегія взаємодії держави та громадянського суспільства, а отже питання щодо подальшого розвитку нормативного забезпечення цих процесів є актуальним завданням для правової науки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, слід звернути увагу на сферу комунікації ІГС та держави в процесі реалізації державної політики та проведення реформ. Основним нормативним актом, що регулює суспільні відносини в цій сфері є Закон України «Про звернення громадян» [1]. Зазначений нормативно-правовий акт регулює суспільні відносини, що виникають під час реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Статтею 23-1 цього закону особливою формою звернень громадян до вищих посадових осіб держави, зокрема Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, визначається електронна петиція, яка має зібрати за три місяці 25 тисяч голосів, щоб бути розглянутою вищими органами державної влади, яким вона адресована. Аналіз змісту цього закону вказує на те, що він містить декілька ключових прогалів, що можуть вплинути на якість комунікації громадськості та державних інституцій.

По-перше аналізований документ не врегульовує питання подання звернень з боку юридичних осіб, зокрема, громадських організацій, фондів, асоціацій, органів самоорганізації населення тощо. Так, інколи в експертному середовищі зустрічаються думки, що цей закон також відноситься й до юридичних осіб. Отже можна припустити, що суб'єктами таких звернень цілком можуть бути й юридичні особи, оскільки в них мають бути права аналогічні до фізичних осіб. Також стаття 5 Закону України «Про звернення громадян» містить норму про те, що звернення може бути колективним, а отже органи самоорганізації населення також цілком ймовірно можуть використовувати вказаний закон у своїй діяльності.

Разом із цим Закон України «Про звернення громадян» не оперує нормативними правилами, що мають відношення до юридичних осіб, зосереджуючись винятково на фізичних, наприклад: закон регулює питання практичної реалізації *громадянами* (курсив. - авт) України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб; усне звернення викладається *громадянином* (курсив. - авт) на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку; письмове звернення надсилається поштою або передається *громадянином* (курсив. - авт) до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу; у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання *громадянина*. (курсив. - авт); звернення може бути подано *окремою особою* (курсив. - авт) (індивідуальне) або групою осіб (колективне) [1]. Отже ніякої згадки про юридичних осіб як суб'єктів реалізації права на звернення у даному законі не міститься.

По-друге, незважаючи на розвиток інформаційного суспільства та підвищення рівня інформатизації всіх сфер суспільного життя, анахронізмом виглядають норми цього закону, що майже не приділяють увагу питанням електронної комунікації між державою та громадянським суспільством.

По суті, єдиною формою електронного звернення законом визначено електронну петицію, порядок подання якої врегульовано статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян», а у статті 5 цього закону автори зробили спробу визначити поняття електронного звернення, під яким вони розуміють письмове звернення, що надіслано з використанням мережі Інтернет [1]. В той же час, на нашу думку, правовий режим письмових, усних та електронних звернень є різним, а тому Закону України «Про звернення громадян» має містити окрему статтю, присвячену порядку подання електронних звернень юридичними та фізичними особами.

Не слід також забувати й про порядок особистого прийому. В умовах коронавірусної пандемії, яка

вже більше року триває в усьому світі, громадяни стали мати менше можливостей реалізовувати своє право на звернення та особистий прийом в органах влади. Стаття 22 аналізованого закону відмічає, що керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян [1]. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання [1]. Таким чином, електронна форма прийому громадян не узаконена, а отже в умовах карантинних обмежень право громадян на такі звернення зазнає значних обмежень. Вважаємо, що зазначена проблема потребує виправлення, а питання проведення он-лайн прийомів громадян слід врегулювати окремою статтею аналізованого закону.

По-третє, на нашу думку, законом «Про звернення громадян» недостатньо врегульовано питання подання та розгляду колективних звернень. Єдина загадка про такі звернення міститься у статті 5, що зазначає: «Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписання колективного звернення або участі в акціях на підтримку звернень інших осіб чи організацій» [1]. Враховуючи те, що колективне звернення, по суті, є формою комунікації між громадянами та інститутами громадянського суспільства, то у цьому законі слід визначити порядок та форму складання колективного звернення, порядок надання відповіді на нього.

На підставі вищевикладеного пропонуємо внести до Закону України «Про звернення громадян» наступні доповнення:

- 1) Викласти назву закону у новій редакції «Про звернення фізичних та юридичних осіб»
- 2) до статті 3 розділу I внести такі визначення:
 - *звернення – індивідуальні або колективні заява, пропозиція або скарга, що викладені в усній, письмовій або електронній формі;*
 - *суб'єкт звернення – фізичні або юридичні особи, які реалізують право на подання звернення.*
 - *письмове звернення – звернення суб'єкта, що викладене в письмовій формі;*
 - *електронне звернення – звернення суб'єкта, яке надійшло на адресу електронної пошти державного органу, було висловлено під час онлайн особистого прийому або яке розміщене на спеціальній сторінці офіційного сайту, що призначена для подання звернень фізичних та юридичних осіб;*
 - *онлайн особистий прийом – заходи, що проводяться уповноваженими суб'єктами прийняття звернень фізичних та юридичних осіб за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, в т.ч. засобів відеоконференцзв'язку,*

- 3) викласти в законі окрему статтю 5-1, що буде присвячена особливостям подання звернень юридичними особами. Основними її положеннями можуть бути:

«Юридичні особи та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності мають право на подання до уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування усних, письмових чи електронних звернень.

Юридичні особи можуть реалізовувати своє право на подання звернення через своїх законних представників, статус і повноваження яких визначається законом.

Юридичні особи та їх представники мають право звертатися до суб'єктів прийняття звернення під час особистого прийому, в т.ч. який проводиться онлайн за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Під час особистого прийому представники юридичної особи мають підтвердити відповідними документами свої повноваження.

У письмових зверненнях юридичних осіб має бути зазначений адресат звернення (найменування та адреса державного органу або ППБ посадової особи такого органу), вказані повне найменування та адреса юридичної особи, викладений зміст звернення, прізвище, ім'я та по-батькові керівника юридичної особи або представника юридичної особи, уповноваженого підписувати звернення, підпис керівника або особи уповноваженої керівником на подання звернення».

- 4) викласти в законі окрему статтю 25-2, що буде присвячена особливостям подання та розгляду електронних звернень. Зокрема до змісту такої статті слід обов'язково додати пункти в частині необхідності розміщення на офіційному сайті державного органу окремої сторінки для подання електронних звернень фізичними та юридичними особами, здійснення комунікації із заявниками та ін.

- 5) доповнити статті 15 та 16 положеннями, які мають врегулювати порядок надання відповідей на колективні звернення фізичних та юридичних осіб, оскільки часто в таких документах не вказується конкретна особа, що має отримувати відповідь на звернення;

- 6) врегулювати у статті 22 порядок здійснення особистого он-лайн прийому фізичних та юридичних осіб за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій та засобів відеоконференцзв'язку.

Іншим питанням, якому слід приділити увагу, є порядок проведення консультацій з громадськістю.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів [2]. Разом із вищевикладеним, аналіз Регламенту Верховної Ради України, а конкретно статті 91, вказує, що законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури

доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити: 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту [3]. Отже, можна спостерігати розбіжність між нормами Регламенту Верховної Ради та регламентом Уряду в частині того, що акти Уряду України з певних питань мають пройти громадське обговорення, в той же час законопроекти із цих же питань можуть таку експертизу не проходити.

У зв'язку з цим пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України (статтю 91) переліком законопроектів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проектами може бути аналогічний тому, що зазначений у Постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має бути додана до законопроекту.

Указом Президента України від 4 листопада 2016 року № 487/2016 було затверджено Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, яка є консультативно-дорадчим органом при Президенті України. Основними завданнями цього органу визначено напрацювання та внесення на розгляд Президентів України пропозицій стосовно:

- сприяння налагодженню конструктивної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства;
- формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства, залучення потенціалу його організацій до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики;
- підготовки, розгляду законопроектів, які пропонуються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України і стосуються питань розвитку в Україні громадянського суспільства тощо [4].

Натомість аналіз цього документу показує, що вказаний орган на сьогодні фактично не функціонує, адже його склад був затверджений майже п'ять років тому і потребує оновлення, тому що багато із її членів вже не представляють відповідні державні органи чи громадські інституції. Дослідження офіційного сайту громадської частини Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства (<https://civil-rada.in.ua>) говорить про те, що новини та повідомлення на ньому публікуються раз на рік, а саме: 31.01.2020, 28.02.2019, 24.03.2017 [5].

Для того, щоб сформувати більш менш об'єктивну картину, ми дослідили деякі сайти обласних державних адміністрацій, і вона показала, що на рівні областей спостерігається майже аналогічна ситуація. Хмельницька державна адміністрація – положення затверджене у 2018 році, останній річний звіт складений за 2018 рік, останній протокол засідання за грудень 2019 року [6]; Тернопільська обласна державна адміністрація – рада створена у 2018 році, останній протокол за березень 2018 року, звітів про діяльність немає [7]; Одеська обласна державна адміністрація – рада створена у 2017 році, зміни до складу внесені у січні 2020 року, один протокол засідання ради від 2017 року, річних звітів немає [8]. На підставі вищезазначеного існує потреба у відновленні діяльності Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства та затвердженні її нового персонального складу. До того ж доцільно внести деякі зміни до її положення, адже на сьогодні воно не в повній мірі відповідає тенденціям розвитку ІГС.

Крім цього, слід звернути увагу, що алгоритм формування складу ради чітко не виписаний в тій частині, що незрозуміло, чи має бути дотриманий територіальний принцип представництва ІГС в цій раді, наприклад, два представники від кожної області чи щось подібне.

На сьогодні урядом України розроблений проект Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки». Як вказано у офіційних джерелах протягом липня-грудня 2020 року в рамках розроблення документа було проведено 37 заходів: засідання робочої групи та її підгруп, регіональні онлайн-обговорення у форматі світового кафе (долучилося понад 300 учасників) [9]. В той же час погодження такого проекту в рамках роботи Координаційної ради не відбулося. Це, зокрема можна пояснити двома причинами: по-перше, ця рада сьогодні фактично не діє, а по-друге, у повноваженнях ради не передбачено таких дій стосовно погодження проекту Стратегії розвитку громадянського суспільства. На цій підставі пропонуємо внести зміни у вказане положення, в частині розширення прав Координаційної ради на погодження проекту Національної стратегії розвитку громадянського суспільства.

Продовжуючи аналіз проекту Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки маємо зазначити, що він закріплює положення, відповідно до яких Секретаріат Кабінету Міністрів має здійснювати методичну допомогу органам виконавчої влади з питань реалізації вказаного документу. В той же час при самому Кабінеті Міністрів утворюється Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства. Кабінет Міністрів готує та оприлюднює щоквартальні та річні звіти про виконання планів заходів з реалізації Стратегії. Координаційна рада сприяння має розглянути такий звіт та у разі необхідності надати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо удосконалення цієї роботи [9].

Таким чином, виконання стратегічних документів із розвитку громадянського суспільства покладається на Секретаріат Кабінету Міністрів України та відповідну Координаційну раду про відновлення

діяльності якої ми говорили вище. Але, якщо раніше ця рада функціонувала при Президентові України, то тепер пропонується підпорядкувати її Уряду України.

Також слід зауважити, що Кабінет Міністрів України 25 березня 2020 року ухвалив рішення ліквідувати Державне агентство спорту і Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства і утворити відповідні ліквідаційні комісії [10]. В той же час ця постанова не поклала не на один державний орган повноваження щодо виконання обов'язків ліквідованих Державних агентств, і внаслідок цього виконання Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки стало неможливим, адже було ліквідовано його головного координатора. Як ми побачили у проєкті нової Стратегії на 2021-2026 роки, такі обов'язки в Уряді вважають доцільним покласти на Секретаріат Кабінету Міністрів України, а не на окремий центральний орган виконавчої влади.

Аналіз повноважень центральних органів виконавчої влади дає нам змогу запропонувати покласти організаційне та методичне забезпечення виконання положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки на Міністерство розвитку громад та територій України. Відповідно до положення про це Міністерство, воно на теперішній час має забезпечувати стимулювання участі регіонів у програмах та проєктах розвитку міжрегіонального і транскордонного співробітництва, формування оптимальної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку, формування спроможних територіальних громад, благоустрою населених пунктів, проведення містобудівного моніторингу [11].

Розвиток ІГС, насамперед, пов'язаний із розвитком певних територій, формування громадського запиту на реформи, також, як правило, розпочинається з ініціатив регіонів. Крім того, організації громадянського суспільства, в своїй більшості, працюють над втіленням в життя місцевих проєктів та ініціатив, а отже із взаємодією із державою, насамперед, відбувається на рівні регіонів та окремих територіальних громад. Таким чином вважаємо, що ця пропозиція є доцільною та має бути розглянута компетентними посадовими особами.

Якщо продовжувати аналіз визначення повноважень державних органів та посадових осіб щодо формування та реалізації планів і стратегій із розвитку громадянського суспільства, то маємо відмітити, що серед Комітетів Верховної Ради України немає жодного, який би опікувався аналізованими питаннями, а отже аналогічно до Міністерства регіонального розвитку вважаємо, що питання сприяння розвитку громадянського суспільства та організації взаємодії між державою та відповідними інституціями має бути покладено на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Це є цілком логічним, адже до предметів відання комітету належать адміністративно-територіальний устрій України, організація та діяльність місцевих органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення [12].

Якщо проаналізувати положення Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, то можна побачити, що серед завдань Стратегії можна зустріти такі як сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ; створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями; забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства [13].

Таким чином державою перед органами місцевого самоврядування ставляться конкретні завдання щодо налагодження та розвитку взаємодії із інститутами громадянського суспільства. В той же час можна відмітити, що Закон України «Про місцеве самоврядування» не містить подібних норм [14], а отже слід узгодити зміст цього закону із стратегічними документами держави в сфері розвитку громадянського суспільства.

На підставі вищевикладеного пропонуємо додати до Закону України «Про місцеве самоврядування» окрему статтю 18-2 «Відносини органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства». В цій статті доречно закріпити положення про створення дорадчих рад з питань розвитку громадянського суспільства при органах місцевого самоврядування, подібно до Координаційних рад при місцевих органах державної влади, які, до речі, на сьогодні не працюють; доцільним є передбачення участі органів місцевого самоврядування у реалізації та розробці регіональних програм розвитку громадянського суспільства. Звертаючись до попереднього підрозділу роботи, в якому мова йшла про критерій кадрового забезпечення взаємодії, вважаємо, що в структурі органів місцевого самоврядування мають бути передбачені посади, на які будуть покладені повноваження щодо організації та контролю за процесом взаємодії між такими органами та інститутами громадянського суспільства та ін.

Не менш актуальним питанням, що потребує наукового опрацювання, є організація діяльності так званих громадських рад.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» було затверджене Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній

адміністрації. Основними завданнями громадської ради, відповідно до цього документу, є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю [15].

Якщо проаналізувати перше положення про громадську раду від 03.11.2010 та нове, яке діє в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 353, то можемо побачити, що у першій редакції громадська рада була постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Таким чином, як ми бачимо, фактично новим положенням був понижений статус цього органу, який із постійного став тимчасовим, із його визначення зникла норма про налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

На даний час така громадська рада чомусь може тільки сприяти в реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, сприяти врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики та залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю, що, на нашу думку, робить статус такої ради більш декларативним.

Крім того, у минулій редакції цього документу положення про громадську раду мало погоджуватися з органом виконавчої влади, при якому вона утворена, та схвалюватися на засіданні Ради. На сьогодні положення про громадську раду та зміни до нього розробляються органом виконавчої влади, при якому її утворено, разом з громадською радою і затверджуються органом виконавчої влади [15], що викликає багато питань.

На підставі вищевикладеного пропонуємо викласти відповідні норми Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міській, районній, районній державній адміністрації в такій редакції:

«1. Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - громадська рада) є постійним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, налагодження ефективної взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, забезпечення реалізації ініціатив громадян під час формування та реалізації державної політики.

2. ...Положення про громадську раду та зміни до нього розробляються громадською радою, погоджується з органом виконавчої влади та затверджуються на засіданні громадської ради.

Положення про громадську раду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом трьох робочих днів з дати його затвердження.

3. Основними завданнями громадської ради є:

- забезпечення реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;*
- забезпечення врахування органом виконавчої влади громадської думки та громадських ініціатив під час формування та реалізації державної, регіональної політики;*
- забезпечення залучення представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;*
- налагодження ефективної взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства;*
- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;*
- оцінка ефективності взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства та внесення пропозицій щодо її покращення;*
- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики».*

Рейтингове електронне голосування відбувається у визначений органом виконавчої влади строк з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку, визначеному органом виконавчої влади. Під час проведення рейтингового електронного голосування повинні бути забезпечені: відкритий код системи голосування; безоплатність доступу та використання обраної органом виконавчої влади інформаційно-комунікативної технології для голосування; електронна реєстрація осіб для участі в голосуванні; неможливість автоматичного введення інформації та ін. [15].

Вважаємо, що цитовані норми постанови Кабінету Міністрів України містять певні недоліки. Так, громадська рада позбавлена можливості визначити процедуру формування свого складу – це прерогатива органу виконавчої влади. Крім того, механізм електронного голосування, що пропонується у положенні не

містить запобіжних заходів в частині унеможливлення фальшування результатів виборів.

Отже у Типове положенні про громадську раду слід внести відповідні зміни в частині оптимізації процедури голосування за її склад а саме:

– викласти пункт 7 у такій редакції: *«Склад громадської ради може формуватися шляхом рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування. Рішення про спосіб формування складу громадської ради приймається на засіданні ініціативної групи з формування складу громадської ради»;*

– внести до пункту 14 окремих абзац наступного змісту: *«Під час рейтингового електронного голосування факт волевиявлення особи, що приймає участь в такому голосуванні підтверджується накладенням особистого кваліфікованого електронного підпису».*

Розуміючи, що остання пропозиція дещо ускладнить процедуру голосування ми все ж таки впевнені, що вона зробить її справді індивідуальною, дозволить уникнути шахрайств та «накруток» голосів за окремих кандидатів.

Висновки. Таким чином, аналіз напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання та організаційного забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади дозволяє зробити наступні висновки та узагальнення:

1. Чинне законодавство України та адміністративно-правові акти, що регулюють діяльність ІГС та порядок із взаємодії за своєю кількістю та питаннями, що є предметом їх застосування є доволі різноманітними та в цілому приділяють належну увагу питанням ефективної комунікації між учасниками відповідних суспільних відносин. Разом із цим, зміст більшості з них потребує удосконалення та оптимізації зважаючи на сучасні реалії та умови розбудови громадянського суспільства нашої держави, започаткування нових форм та методів діяльності неурядових організацій, підвищення активності населення у державотворчих процесах.

2. Перш за все, необхідно у найкоротший строк завершити розгляд та затвердити нову Національну стратегію розвитку громадянського суспільства України на 2021-2026 роки, яка має стати орієнтиром для усіх зацікавлених сторін та сформулювати нові завдання для держави і громадян щодо якісної спільної діяльності в напрямку реформування та розвитку державної політики.

3. В частині удосконалення ролі державних інституцій щодо взаємодії та підтримки ІГС необхідним є покладення обов'язку щодо сприяння розвитку громадянського суспільства на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, а також визначення Міністерства регіонального розвитку України як головного координатора виконання Стратегії розвитку громадянського суспільства.

4. Необхідно пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України переліком законопроектів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проектами може бути узгоджений із змістом Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має бути обов'язково додаватися до відповідного законопроекту.

5. У сфері діяльності органів місцевого самоврядування необхідно внести до профільного закону окрему статтю, що має врегулювати відносини органів місцевого самоврядування з ІГС. В цій статті доречно закріпити положення про створення дорадчих рад з питань розвитку громадянського суспільства при органах місцевого самоврядування, передбачити повноваження окремих структурних підрозділів в частині організації якісної взаємодії цих органів та місцевої громади.

6. Необхідно відновити діяльність Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом затвердження її нового персонального складу, а також внесення змін до її положення в частині передбачення можливості входження представників громадськості до її керівного складу, дотримання територіального принципу формування її чисельності та ін.

7. Існує необхідність удосконалення положень закону України «Про звернення громадян» в частині удосконалення термінології закону, поширення норм цього акту на юридичних осіб, оптимізації процедури подання електронних звернень, проведення он-лайн прийомів громадян, удосконалення порядку надання відповідей на колективні звернення фізичних та юридичних осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
2. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: <https://tinyurl.com/yem9v28u>
3. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://tinyurl.com/yh5zy6qb>
4. Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства : Указ Президента України від 04.11.2016 р. № 487/2016 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016#Text>
5. Офіційний сайт громадської частини Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства. URL: <https://civil-rada.in.ua>

6. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства. Офіційний сайт Хмельницької обласної державної адміністрації. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=42593
7. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при обласній державній адміністрації. Офіційний сайт Тернопільської обласної державної адміністрації. URL: <https://tinyurl.com/yjy9sxwr>
8. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства. Офіційний сайт Одеської обласної державної адміністрації. URL: <https://tinyurl.com/yj2tmeyt>
9. Обговорення проекту Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки». Урядовий портал. URL: <https://tinyurl.com/yexggyar>
10. Деякі питання Державного агентства спорту і Державного агентства розвитку молоді та громадянського суспільства: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2020 № 233 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2020-%D0%BF#Text>
11. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <https://cutt.ly/uz6Nxvg>
12. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України; Перелік від 29.08.2019 № 19-IX. URL: <https://cutt.ly/Cz60sg3>
13. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#Text>
15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

REFERENCES:

1. Pro zvernennia hromadian (1996, October, 2) [On citizens appeals]. Zakon Ukrainy № 393/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi rady Ukrainy, 47, 256 [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy (2006) [On approval of the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.07.2007 № 950. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yem9v28u> [in Ukrainian].
3. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy (2010, February 2) [On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 № 1861-VI. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yh5zy6qb> [in Ukrainian].
4. Pytannia Koordynatsiinoi rady spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva (2016, November 4) [Issues of the Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development] Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 04.11.2016 r. № 487/2016 (iz zminamy). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016#Text> [in Ukrainian].
5. Ofitsiyni sait hromadskoi chastyny Koordynatsiinoi rady spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva.[Official site of the public part of the Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development]. Retrieved from: <https://civil-rada.in.ua> [in Ukrainian].
6. Koordynatsiina rada z pytan spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva. Ofitsiyni sait Khmelnytskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. [Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development. Official site of Khmelnytsky regional state administration]. Retrieved from: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=42593 [in Ukrainian].
7. Koordynatsiina rada z pytan spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva pry oblasnii derzhavnii administratsii. Ofitsiyni sait Ternopilskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. [Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development at the Regional State Administration. Official site of Ternopil Regional State Administration]. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yjy9sxwr> [in Ukrainian].
8. Koordynatsiina rada z pytan spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva. Ofitsiyni sait Odeskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. [Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development. Official site of the Odessa regional state administration]. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yj2tmeyt> [in Ukrainian].
9. Obhovorennia proektu Ukazu Prezidenta Ukrainy «Pro Natsionalnu stratehiu spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2021 – 2026 roky». Uriadovi portal. [Discussion of the draft Decree of the President of Ukraine "On the National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2021 - 2026". Government portal]. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yexggyar> [in Ukrainian].
10. Deiaki pytannia Derzhavnoho ahentstva sportu i Derzhavnoho ahentstva rozvytku molodi ta hromadianskoho suspilstva. (2020) [Some issues of the State Agency for Sports and the State Agency for Youth and Civil Society Developmen] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.03.2020 № 233. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
11. Polozhennia pro Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy (2014) [Regulations on the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 kvitnia 2014 r. № 197. Retrieved from: <https://cutt.ly/uz6Nxvg> [in Ukrainian].

12. Pro perelik, kilisnyi sklad i predmety vidannia komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy deviatoho sklykannia. (2019) [On the list, quantitative structure and subjects of conducting of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation]. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy; Perelik vid 29.08.2019 № 19-IX. Retrieved from: <https://cutt.ly/Cz60sg3> [in Ukrainian].

13. Pro spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini (2016) . [On promoting the development of civil society in Ukraine]. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.02.2016 r. № 68/2016. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> [in Ukrainian].

14. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. (1997, May 21). [On local self-government in Ukraine]. Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#Text> [in Ukrainian].

15. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky. (2010). [On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.11.2010 r. № 996. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021